Sentencia C-920/01

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de concepto de violación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Confrontación de norma legal con la Constitución

DIPUTADO-Fijación de número por Departamento

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo genérico

LEY-Artículo incorporado en debate de Plenaria del Senado

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Artículo transitorio sobre número de diputados

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Introducción de norma en último debate sin análisis en función del objetivo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Introducción de norma en último debate sin análisis en función del objetivo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Introducción de asunto nuevo sin consideración en debates anteriores

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Introducción de asunto nuevo sin consideración en debates anteriores

Referencia: expediente D-3427

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000.

Actor: Omar Alirio Lemus Murcia.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil uno (2001)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Omar Alirio Lemus Murcia, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo transitorio de la Ley 617 de 2000.

La Corte mediante auto de Febrero veintiocho (28) de 2001, proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda, es el siguiente, según aparece publicada en el Diario Oficial No 44.188 del nueve (9) de octubre de 2000:

por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Artículo transitorio: Mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial, o la ley que regule el régimen departamental, el número de diputados por departamentos será el siguiente:

Amazonas: 11

Antioquia: 29

Arauca 11

Atlántico: 19

Bolívar: 18

Boyacá: 18

Caldas: 16

Caquetá: 15

Casanare: 11

Cauca: 16

Cesar: 16

Córdoba: 17

Cundinamarca: 19

Chocó: 15

Huila: 16

Guaviare: 11

La Guajira: 15

Magdalena: 16

Meta: 15 Nariño: 17

Norte de Santander: 17

Putumayo: 13

Quindío: 15

Risaralda: 16

San Andrés: 11

Santander: 19

Sucre: 15

Tolima: 17

Valle: 25

Vaupés: 11

Vichada: 11

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 1, 13, 95, 113, 114, 120, 151, 158, 287, 288, 293, 298, 299 y 352 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

El actor fundamenta su pretensión de inexequibilidad de la norma transcrita en los siguientes argumentos:

2.1. El artículo transitorio de la Ley 617 vulnera la autonomía de las entidades territoriales, término cuya connotación jurídica comprende la capacidad administrativa, gubernamental, el manejo de recursos propios y aquellos provenientes de participaciones, regalías y transferencias, y que ha sido desconocido al fijar de manera "caprichosa" el número de diputados que debe conformar cada Asamblea Departamental, desconociendo así el artículo 299 de la Constitución y los artículos 26 y 27 del Código de Régimen Departamental.

2.2. El artículo transitorio demandado desconoce el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta, ya que no le permite a los ciudadanos del respectivo Departamento tener el número de diputados que por Constitución y ley les corresponde, además no se

observa dentro de la ley ni de la exposición de motivos de la misma una justificación al hecho de que el número de diputados indicados en la ley, desconozca el último censo electoral vigente. En síntesis, la norma cuestionada impide la aplicación en muchos Departamentos del principio de igualdad de los ciudadanos electores, ya que no se les permitiría votar por el número de diputados que corresponde de acuerdo con el censo electoral vigente.

2.3. El principio de unidad de materia también se ve comprometido en el artículo demandado, ya que el extenso título de la ley lo único que ha hecho es "desviar a través de su contenido la unidad de materia que debe tener toda ley, permitiendo que el legislador se haya metido en diferentes terrenos de manera incongruente".

3.4. En lo relativo a la violación del principio de reserva de ley orgánica, señala el demandante que el tema desarrollado por el artículo transitorio de la ley es propio de la ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual precisa de un trámite especial, que no puede ser desconocido por ser la norma acusada una disposición de carácter transitorio.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

– No existe violación del artículo 352 de la Carta, ya que la norma en comento no tiene carácter presupuestario. En lo relativo al artículo 95, no se observa que la determinación del número de diputados impida o limite la participación activa o pasiva del ciudadano. Tampoco se evidencia una ingerencia del legislador en la órbita de competencia de la rama ejecutiva o judicial, razón por la cual no se puede predicar vulneración de los artículos 113 y 1114 de la Carta. En cuanto a los artículos 120, 293 y 298 es preciso señalar que no existe concepto de violación ya que la norma demandada no está regulando aspectos de competencia de la organización electoral .

– Autonomía de las Entidades Territoriales. En cuanto a la vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales señala que en primera medida es preciso anotar que el actor le atribuye a la norma alcances que no tiene o que se encuentran contenidos en otras normas no demandadas (fusión de municipios, supresión de contralorías); en cuanto a la afirmación relativa a la falta de justificación objetiva de la asignación del número de diputados a cada asamblea departamental en la norma demandada, señala el ministerio que

ésta carece de todo asidero, ya que en la Ponencia para primer debate en el Senado de la República se efectuó un completo análisis sobre las consecuencias macroeconómicas que el elevado gasto público de los Departamentos podría generar, razón por la cual era preciso adoptar medidas tendientes a la racionalización de dichos gastos, de acuerdo con la capacidad de la respectiva entidad territorial. Al respecto se dijo: "La descentralización sólo cumple su cometido en la medida en que los territorios están en capacidad de cumplir con sus objetivos constitucionales y legales y de garantizar la prestación de servicios a sus habitantes en materias como salud, educación, servicios públicos domiciliarios etc)"

De esta manera se puede afirmar que el artículo transitorio de la Ley 617 tiene su fundamento en un interés de política macroeconómica nacional, el cual debe prevalecer sobre el interés local y por tanto no corresponde a una asignación caprichosa como lo señala el demandante.

La autonomía de las entidades territoriales debe ser ejercida de acuerdo con la Constitución y la ley, y sus límites se encuentran en la primacía del interés general sobre el local en aquellos asuntos que tengan incidencia nacional, como bien lo expresa la Corte en sentencia C-478 de 1992 citada por el ministerio.

En cuanto a los argumentos del demandante relacionados con la vulneración de normas del Código de Régimen Departamental, es preciso resaltar que la violación a la Constitución debe ser directa, y no deducida de la aplicación de otras disposiciones, ya que no se puede pretender que una nueva ley respete lo previsto en una ley ordinaria anterior a la cual deroga o substituye.

– Vulneración del artículo 13 de la Carta. El ministerio no comparte las afirmaciones del demandante relativas a la violación del principio de igualdad al no permitir a los ciudadanos elegir el número de diputados a que tiene derecho de acuerdo con el censo poblacional, ya que la Constitución no sujeta la determinación del número de diputados de cada Departamento al censo poblacional, y la norma legal que así lo determinaba fue derogada por el artículo demandado de la Ley 617.

No se vulnera el derecho a la igualdad en el caso sub judice ya que nos encontramos ante

situaciones diferentes, lo que implica que deba aplicarse un trato desigual ya que los distintos Departamentos no gozan de la misma situación económica y sus posibilidades de gasto no son iguales y por tanto, la diferencia en el número de concejales (sic) tiene un fundamento razonable y objetivo.

– Inexistencia de violación del principio de unidad de materia. La disposición demandada no vulnera el principio de unidad de materia, puesto que el tema de la ley era la modificación o adición de normas que regulan la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, materia que subsume diferentes temas sin que pueda argumentarse ausencia de unidad normativa.

En consecuencia, la norma demandada, que se ocupa de regular transitoriamente el número de diputados que conforman las Asambleas de los diferentes Departamentos, corresponde a la determinación del funcionamiento de las entidades territoriales -en este caso el Departamento-, razón por la cual guarda unidad de materia con el resto del articulado .

– Inexistencia de la violación de la reserva de ley orgánica. El cargo relacionado con la vulneración del principio de reserva de ley orgánica no es de recibo, puesto que todos aquellos aspectos de la ley 617 en los cuales se requería dicho trámite especial de ley, fueron aprobados de acuerdo con las previsiones que la Constitución señala para este tipo de leyes, como se desprende de las constancias contenidas en la Gaceta del Congreso No. 593 del 28 de diciembre de 1999.

1. Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, intervino a través de apoderado judicial para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma basado en las siguientes consideraciones:

2.1. El artículo demandado no vulnera la autonomía de las entidades territoriales, ya que los límites sustanciales de la citada autonomía los impone la propia capacidad de dichos entes para atender las necesidades ciudadanas, razón por la cual la Ley 617 busca fundamentalmente asegurar la viabilidad financiera de departamentos y municipios, para

que la gestión de sus propios intereses y el desarrollo de las competencias que les corresponden, sea una realidad y no un “sofisma teórico con una realidad lamentable”.

2.2. En cuanto a la presunta violación del principio de unidad de materia, no comparte el Ministerio los argumentos del demandante, ya que el eje sobre el cual giran todas las disposiciones de la Ley 617, es sin duda alguna el tema de la descentralización, ya que todas sus disposiciones, confluyen a garantizar el desarrollo eficaz de este principio fundamental consagrado en el artículo 2 de la Carta; razón por la cual lo fiscal y el saneamiento financiero no constituyen “ruedas sueltas” en la Ley 617 de 2000, sino que por el contrario obedecen a la necesidad objetiva de evitar el “vaciamiento de competencias de las entidades territoriales”.

2.3. Tampoco son de recibo las afirmaciones del actor en cuanto a la aplicación del censo para la elección de diputados, ya que el censo que debe tenerse en cuenta es el realizado en octubre de 1985, hasta que sea aprobado legalmente el censo del año 1993. Esta afirmación encuentra sustento en concepto otorgado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, emitido con ocasión de una consulta que realizara este Ministerio, sobre el censo para determinar el número de representantes a la Cámara para la elección de 1998. La norma acusada está desarrollando de esta manera, lo dispuesto en el artículo 27 del Código de Régimen Departamental, tomando como parámetro para el cálculo del número de diputados por Departamento, el incremento poblacional entre los años de 1964 y 1985.

2.4. Con respecto a la vulneración del principio de igualdad es preciso señalar que la ley demandada al determinar el número de diputados, no limita el derecho que tienen los ciudadanos a elegir sus representantes a las Asambleas Departamentales, sino que por el contrario determina con estricta sujeción a la Constitución, el número de representantes que deben ser elegidos en cada Departamento.

3. Intervención Ciudadana

La ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodriguez presentó escrito de intervención solicitando la declaratoria de constitucionalidad de la norma, por considerar que no se vulneran los

principios de igualdad y autonomía de las entidades territoriales consagrados en los artículos 13 y 1 respectivamente.

Manifiesta que el principio de igualdad no es ajeno al establecimiento de diferencias de trato, fundadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de diferenciar situaciones para otorgarles tratos distintos. En este caso, es claro que la ley demandada plantea un trato diferencial a entes de un mismo nivel, que encuentra su sustento jurídico en el hecho de que dichas entidades no se encuentran en condiciones idénticas, de lo cual se colige que la Ley 617 persigue una finalidad constitucionalmente admisible, cual es la de establecer las herramientas para que las entidades territoriales adquieran nueva capacidad económica. Existe entonces estrecha relación entre el trato diferente que se impone, y la finalidad que se persigue.

Tampoco son de recibo los argumentos del demandante en cuanto al principio de unidad de materia, ya que la Ley 617 no puede interpretarse para estos efectos aisladamente, ya que su contenido "rico en temas" debe leerse de manera integral. De la lectura de la normatividad de la Ley 617 se concluye, que todo su articulado se refiere a la organización política y fiscal de las entidades territoriales, razón por la cual no puede afirmarse que el artículo demandado le es ajeno.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador mediante concepto identificado con el número 2519 solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, fundamentando su solicitud en los siguientes argumentos:

1. La norma acusada no viola el principio de autonomía de las entidades territoriales, ya que éste se ejerce en el grado que la ley señale, pues en un Estado descentralizado como el nuestro, la autonomía es relativa, en la medida en que las funciones del ejecutivo de naturaleza administrativa se comparten con los entes territoriales, a través de instituciones como la descentralización, la desconcentración y la delegación; lo que no ocurre con las funciones legislativas, que se centralizan, y la administración de justicia que se desconcentra.

La autonomía que se reconoce, consiste en que las autoridades nacionales no puedan

inmiscuirse en aquellas decisiones relativas a la gestión de los intereses propios de las entidades territoriales, a excepción del manejo de las relaciones internacionales, el orden público y la economía nacional.

En el caso en estudio, es la propia Carta la que autoriza al legislador fijar en una ley de la República el número de diputados que deben tener las Asambleas Departamentales, para que éstos en virtud del principio de la autonomía territorial cuyas bases acaban de delimitarse, ejerzan las funciones que les corresponde dentro de los parámetros establecidos por la citada ley.

3. Con respecto a la vulneración del principio de igualdad, anota el Ministerio Público que si bien existen sujetos de la misma naturaleza, en este caso los Departamentos, con las mismas funciones, cada uno de ellos presentan una situación financiera, presupuestal, crediticia, poblacional y de necesidades insatisfechas diferente, situación que justifica la aplicación de un trato diferenciado. Concluye el punto señalando que "una aplicación razonada del principio democrático y de la democracia representativa nos conduce a pensar que la constitucionalidad de la norma está asegurada si el número de diputados obedece a dichas diferencias".

4. En cuanto a la presunta violación del principio de unidad de materia, señala el Ministerio Público que en concepto No. 2385 de diciembre 12 de 2000, ese despacho ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma acusada, luego se solicita estarse a lo allí conceptuado para éstos efectos.

Agrega que, en particular, en relación con la disposición acusada, puede observarse que la Ley 617 de 2000 tiene entre sus temas principales el relacionado con la reforma del Código de Régimen Departamental , el cual se ocupa de regular las Asambleas Departamentales, que es, precisamente el objeto de la disposición acusada. Por tal motivo no cabe el cargo por violación del principio de unidad de materia.

5. Considera por último el señor Procurador, que la norma demandada, por su naturaleza, no requiere estar contenida en la ley orgánica de ordenamiento territorial, en la medida que la ley orgánica debe regular sólo la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, aspecto que nada tiene que ver con el número de diputados, y como tal puede regularlo el Congreso de la República a través de una ley ordinaria.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Problema jurídico

El actor formula su demanda a partir de la consideración de que la Constitución Política consagra, en sus artículo 1 y 287, un modelo de Estado caracterizado por la autonomía de sus entidades territoriales. A partir de esa consideración, precisa los cargos contra la disposición acusada en la violación de distintas normas del Estatuto Superior que la Corte entra a analizar en orden a establecer el problema jurídico que habrá de resolverse.

2.1. Ausencia de concepto de la violación frente a determinados artículos de la Constitución

El actor cita como violados por la disposición acusada los artículos 95, 113, 114, 293, 298 y 352 de la Constitución Política, sin presentar un concepto de la violación. Por esta razón la Corte encuentra que no se ha presentado un cargo en los términos mínimos previstos por la Constitución.

2.2. Autonomía de las entidades territoriales

Señala el actor que el artículo transitorio de la Ley 617 vulnera la autonomía de las entidades territoriales al fijar de manera “caprichosa” el número de diputados que debe conformar cada Asamblea Departamental, desconociendo así el artículo 299 de la Constitución y los artículos 26 y 27 del Código de Régimen Departamental.

El actor no precisa el concepto de la violación frente al Artículo 299 de la Constitución, que se refiere a las Asambleas Departamentales y que, aparte de la fijación del mínimo y máximo de integrantes, no contiene pautas para la fijación del número de diputados en cada Departamento. El cargo consistiría, exclusivamente en que el legislador habría desconocido las previsiones de los artículos 26 y 27 del Código de Régimen Departamental, que el actor

estima vigentes, y el último de los cuales desarrolla lo que sobre el particular se disponía en la Constitución anterior.

Como quiera que en sede de constitucionalidad el contraste debe realizarse entre la disposición acusada y una norma que, o se encuentre en la Constitución, o haga parte del bloque de constitucionalidad, y tal no es el caso de las normas del Código de Régimen Departamental, -independientemente del problema de su vigencia-, la demanda es, en este aparte, inepta.

2.3. Principio de igualdad

El cargo que el actor plantea por violación de los artículo 13 y 120 de la Carta puede sintetizarse en la consideración de que la norma cuestionada impediría la aplicación en muchos Departamentos del principio de igualdad de los ciudadanos electores, ya que no se les permitiría votar por el número de diputados que corresponde de acuerdo con el censo electoral vigente.

Observa la Corte que pese a la referencia específica que hace el actor al artículo 120 de la Carta, no es posible deducir concepto alguno de violación de esa norma superior, que se refiere a la conformación y a las funciones de la organización electoral.

La violación al principio de igualdad se hace consistir en el hecho de que la norma demanda, para fijar el número de diputados por Departamento, no se atiene al "... último censo legalmente aprobado..." , razón por la cual no se permitiría a los ciudadanos de cada ente territorial "... tener el número de diputados que por Constitución y Ley conforme a las normas vigentes corresponde..." .

Dado que ninguna norma constitucional dispone que el número de diputados deba fijarse con sujeción al último censo legalmente aprobado y en la medida en que la violación del artículo 13 Superior se hace consistir precisamente en el desconocimiento de tal censo, se impondría desestimar el cargo por improcedente. Sin embargo, dado el carácter informal y público de la acción de inconstitucionalidad, y en desarrollo del criterio pro actione, encuentra la Corte que podría configurarse un cargo por violación del artículo 13 de la Constitución, si el legislador, para fijar el número de diputados por Departamento no tiene en cuenta, con sujeción a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la población de cada uno de ellos.

Estima, no obstante la Corte, que aún configurado de esa manera, el cargo no es apto para provocar un examen de constitucionalidad, por cuanto el juicio de igualdad supone identificar los extremos de la comparación y la diferencia de trato, para determinar si tal diferencia es discriminatoria, desproporcionada o irrazonable. En este caso, se afirma, genéricamente, que al no tener en cuenta la distribución poblacional, la fijación del número de diputados resultaría violatoria del principio de igualdad. No se han fijado, ni los extremos de la comparación, ni la desigualdad de trato que podría resultar inconstitucional, como acontecería, por ejemplo si se dijese que la fijación del número de diputados para el Departamento del Putumayo en 13, resulta violatoria del principio de igualdad, por no responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, frente al número de diputados que se establezca para otros Departamentos de similares condiciones en cuanto a población, situación económica y financiera, complejidad administrativa, etc.

Observa, adicionalmente la Corte, que la sujeción al censo electoral no sólo no está prevista en la Constitución como criterio obligatorio para fijar el número de diputados, sino que, no es, necesariamente, el único criterio que habría que tener en cuenta en un juicio de igualdad. Para analizar si de la Constitución se deriva un derecho a que la representación ciudadana en las asambleas departamentales responda a un criterio igual de proporcionalidad, en función de la población de los distintos departamentos, -sin distinciones entre unos y otros-, sería indispensable determinar, primero, si ese es el único criterio que debe tenerse en cuenta y, luego, de considerarse que hay, o debe haber, otros criterios, si ellos se derivan directamente de la Constitución, o, como lo insinúa el propio demandante, los mismos deban fijarse en una ley orgánica.

Un eventual pronunciamiento de exequibilidad sobre el cargo genéricamente presentado podría convertirse, por efecto de la cosa juzgada constitucional, en una barrera para que la Corte estudiase en el futuro cargos por violación del principio de igualdad que si se estructurasen de manera adecuada y que incorporasen, por ejemplo, la consideración de criterios tales como la situación fiscal de cada departamento, la complejidad de su estructura administrativa, la eventual existencia de problemas de representación en razón de la distribución geográfica de la población o de la presencia de minorías históricamente sub-representadas, etc.

Por las anteriores consideraciones, estima la Corte que tampoco hay lugar a pronunciamiento de fondo sobre la pretendida violación del artículo 13 de la Constitución.

2.4. Unidad de materia

Señala el actor que el principio de unidad de materia también se ve comprometido en el artículo demandado, ya que el extenso título de la ley lo único que ha hecho es "desviar a través de su contenido la unidad de materia que debe tener toda ley, permitiendo que el legislador se haya metido en diferentes terrenos de manera incongruente". El demandante transcribe el título de la Ley 617 de 2000 y agrega que en la ley se introdujo "… un tema completamente autónomo como lo es la determinación del número de diputados que corresponde a cada uno de los Departamentos…".

2.5. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Manifiesta el demandante que la determinación del número de diputados por Departamento corresponde a la ley orgánica y no a una ley ordinaria. Agrega que "… la norma que reglamenta la organización de los departamentos y su autonomía solo se debe hacer mediante norma orgánica tal como lo manda la Constitución y así lo ordena entre otras normas el arts. 266 (sic) 287 y 288 de la carta fundamental."

Encuentra la Corte que, en el contexto de la demanda, que tiene como telón de fondo del tema de la autonomía territorial, y no obstante la insuficiencia en el señalamiento de las disposiciones violadas, que para el caso debió comprender, al menos, los artículos 150 numeral 4º y 297 de la Carta, este cargo está formulado en términos que permiten adelantar un juicio de constitucionalidad, razón por la cual procede la Corte a identificar los problemas jurídicos que de él se desprenden.

2.6. Identificación de los problemas jurídicos

El análisis cumplido permite concluir que en el presente caso el juicio de constitucionalidad se contrae al examen de los siguientes problemas jurídicos:

2.6.1. Debe determinarse si el artículo acusado resulta contrario al principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 superior.

2.6.2. Debe establecerse si la fijación del número de diputados por Departamento es asunto que corresponde a la ley ordinaria, o está sujeto a reserva de ley orgánica, o, finalmente, debe hacerse con sujeción a los criterios que se fijen en la legislación orgánica de ordenamiento territorial.

2.6.3. En consonancia con lo que se decida respecto del problema anterior, es necesario determinar si es posible que, mientras se expida la ley orgánica de ordenamiento territorial, o la ley que regule el régimen departamental, una ley ordinaria fije, con carácter transitorio, el número de diputados por Departamento.

3. Alcance de la cosa juzgada constitucional

Como quiera que la Ley 617 de 2000 ha sido objeto de varias demandas, algunas dirigidas contra la ley en su conjunto y otras que se refieren específicamente al artículo transitorio objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad, se impone determinar si sobre la materia existe cosa juzgada constitucional.

En Sentencias C-540 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), la Corte resolvió declararse inhibida para pronunciarse de fondo frente a la inconstitucionalidad de la Ley 617 de 2000 por vulneración del principio de unidad de materia.

Así mismo en la Sentencia C-540/01, decidió declarase inhibida para pronunciarse de fondo frente a la constitucionalidad del artículo transitorio de la Ley 617 de 2000, por ausencia de cargos de inconstitucionalidad en la demanda. No existe, por consiguiente, frente a esta sentencia, cosa juzgada sobre el artículo demandado.

En el proceso que culminó con la sentencia C-837 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería), correspondiente a los procesos D-3297, D-3304 y D-3306 acumulados, se había demandado la totalidad de la Ley 617 de 2000. No obstante, como fruto del análisis comparativo de los cargos esgrimidos en cada una de las demandas y de las decisiones adoptadas en los procesos D-3256, 3257 (Sentencia C-540 de 2001 ya citada) y D-3260 y 3263(Sentencia C-579 de 2001) la Corte limitó su examen a los artículos 21, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 89, 90, 91, 92, 93 y 96. En la parte resolutiva de este fallo no hay pronunciamiento sobre

el artículo objeto de esta demanda.

Por consiguiente, respecto de la disposición acusada, no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

4. Análisis de los cargos

4.1. La disposición acusada frente al principio de unidad de materia.

Desde la exposición de motivos del proyecto de ley No. 046 Cámara (Gaceta del Congreso No. 257 de agosto 17 de 1.999), se señaló que el mismo hacía parte de un programa de reforma estructural para hacer frente a los problemas financieros del Estado, particularmente los derivados del desbalance fiscal y el casi incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales.

En esa iniciativa no se incluyó propuesta ni consideración alguna en relación con el número de diputados por Departamento. Dicho tema no fue objeto de consideración ni en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, ni en la plenaria de esa corporación, ni, finalmente, en la Comisión Primera del Senado de la República.

El artículo transitorio acusado no hacía parte, por consiguiente, del texto definitivo aprobado en las sesiones de los días 10 y 11 de noviembre de 2000 en la Comisión Primera de la Cámara, (Gacetas del Congreso No. 100, 101, 102 y 103 de 2000), ni del que se aprobó los días 23 y 24 de noviembre de 1999 en la plenaria de la Cámara (Gaceta del Congreso No. 479 de 1999), ni del que, en la sesión de mayo 30 de 2000, aprobó la Comisión Primera del Senado de la República (Gaceta No. 327 de 2000). El mismo fue incorporado durante el debate en la plenaria del Senado de la República y aprobado como nuevo por las comisiones de accidentales que se conformaron de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución. Tal como consta en las actas número 7, de la sesión ordinaria de 29 de agosto de 2000 de la plenaria del Senado de la República (Gaceta 358 de 2000) y número 116 de la sesión ordinaria del 6 de septiembre de 2000 de la plenaria de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 395 de 2000), la razón por la cual se decidió aprobar el artículo nuevo que había sido introducido en el Senado, fue la de que se consideró necesario hacerlo para "... subsanar el vacío jurídico en esta materia, resultante de la declaratoria de nulidad del Decreto 106 de 1992, según sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, del 25 de

mayo de 2000.” Agrega el acta de conciliación que “[d]e esta manera se podrá adelantar el proceso de elección de diputados en el presente año”.

El artículo transitorio se incorporó en el debate en la plenaria del Senado de la República, tal como consta en el acta No. 48, correspondiente a la sesión de 20 de junio de 2000 (Gaceta No. 259 de 2000), de la cual se extraen los siguientes apartes:

“Los ponentes avalamos una proposición que trata de restablecer el número de los diputados que existen actualmente en el país y le explico. La semana pasada el Consejo de Estado anuló la norma que fija el número de diputados de las distintas asambleas departamentales. De modo que a menos que las restablezcamos en este proyecto de ley vamos a quedar con un vacío jurídico sobre esa materia. Ese artículo nuevo me parece Presidente que es indispensable aprobarlo para que pueda quedar en el proyecto de ley.”

(…)

“… esta propuesta fue avalada por el Ministerio del Interior y preparada por la del Ministerio de interior (sic) y preparada por la Dirección de Asuntos Políticos del Ministerio, si no aprobamos esta propuesta, pues seguramente no habrá elecciones…”

Como puede observarse, el Congreso no realizó análisis alguno en relación con el número de Diputados que debiera establecerse en función de la capacidad económica de los Departamentos o del análisis sobre su viabilidad financiera. De hecho, el artículo aprobado se limita a reproducir, con el agregado relativo a la transitoriedad mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial, lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 106 de 1992, que había sido declarado nulo por el Consejo de Estado, con base en un análisis de legalidad frente a lo dispuesto en los artículos 26 y 27 del Código de Régimen Departamental. Esto es, no se fija un nuevo número de diputados para cada Departamento en función de los objetivos de la Ley 617 de 2000, sino que, con carácter transitorio, se establece, esta vez por ley, el número de diputados para permitir que las elecciones próximas a cumplirse se realizasen con base en el número de Diputados que de acuerdo con la actualización poblacional correspondiesen a cada Departamento.

Encuentra la Corte que en la medida en que, tal como lo ha señalado esta Corporación, la materia propia de la Ley 617 de 2000 es la de la organización territorial, la cual engloba "elementos de carácter político, democrático, administrativo, funcional, presupuestal y económico", ello permitiría, en principio, establecer una relación de conexidad entre dicha materia y la norma que fija el número de Diputados por Departamento, máxime si se tiene en cuenta que dentro del epígrafe de la ley, expresamente se señala como uno de sus objetivos, el de modificar el Código de Régimen Departamental.

Sin embargo, del examen del trámite legislativo, resulta con claridad, que la norma acusada se introdujo al proyecto de ley en el último debate, en un contexto por completo desvinculado del propósito que inspiraba la iniciativa y que había presidido la discusión durante los debates anteriores. En efecto, hasta ese momento la referencia a la Asambleas Departamentales se había cumplido dentro de los capítulos sobre "Saneamiento fiscal de las entidades territoriales", que regula lo relativo al valor máximo de los gastos de la Asambleas; "Racionalización de los fiscos departamentales", que contiene disposiciones sobre el régimen de remuneración de los Diputados y las sesiones de las Asambleas; y "Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital", que establece las inhabilidades y las incompatibilidades para los diputados, las prohibiciones que los afectan y la sanción de pérdida de investidura. Las anteriores disposiciones responden, en gran medida, a las contenidas en el Proyecto de ley No. 51 de 1999 de la Cámara de Representantes, que versaba sobre los mismos temas y cuyo trámite se acumuló, junto con el de otros proyectos, al que culmino con la expedición de la Ley 617 de 2000.

Varios de los intervinientes coinciden en afirmar que la disposición acusada debe evaluarse a la luz de los objetivos que persigue la ley de la que hace parte, los cuales, a su vez, son desarrollo de disposiciones, e incluso, de imperativos constitucionales.

En efecto, señalan cómo, la disposición acusada se expidió junto con una serie de normas orientadas, en principio a controlar y limitar el gasto de las entidades territoriales, cuyo nivel amenazaba seriamente las finanzas de la Nación. Con ello se buscaba evitar, entre otras consecuencias, la insolvencia generalizada de los fiscos territoriales, el mayor endeudamiento público como producto de la acumulación de déficit en las finanzas territoriales, el debilitamiento de la capacidad financiera local y de la capacidad del nivel nacional para mantener la estabilidad macroeconómica.

Insisten esos intervinientes en que, de manera especial, la Ley 617 de 2000 tiene como objetivo garantizar que la financiación de los gastos corrientes de las entidades territoriales se ampare en ingresos de la misma naturaleza, para que, además de las finalidades macroeconómicas, pueda atenderse de manera regular el pago de las obligaciones de carácter permanente, entre las cuales se encuentran las laborales vinculadas a la atención de los servicios de salud y educación.

En síntesis, puede decirse que las consideraciones que llevaron a la expedición de la Ley 617 de 2000, y que conforme a estos intervinientes se aplican al artículo transitorio acusado, tienen que ver con asuntos que comprometen la viabilidad de las entidades territoriales, presupuesto, a su vez, de la descentralización, de la autonomía territorial, y, en últimas, del modelo de Estado por el que optó el Constituyente.

Sin embargo, el examen del trámite que surtió en el Congreso de la República la disposición acusada muestra que tal relación de conexidad no puede establecerse, pues, tal como se ha señalado, la norma se introdujo en el último momento, con el propósito de llenar el vacío que se había producido como consecuencia de un fallo del Consejo de Estado, pero sin que se realizase ningún análisis en función de los objetivos de la ley que se estaba tramitando. Es evidente, entonces, que a ese efecto se trataba de un asunto nuevo, que no había sido considerado en los debates anteriores, y que no había podido serlo, porque respondía a una situación que se produjo con posterioridad a la aprobación del proyecto en Segundo Debate en la Cámara y de manera casi simultánea con la aprobación del mismo en Comisión Primera del Senado.

Por las anteriores consideraciones la Corte habrá de pronunciarse por la inexequibilidad de la disposición acusada, por contrariar lo previsto en los artículos 157 y 158 de la Constitución Política.

Dicha inexequibilidad, dado el carácter pro futuro que, salvo manifestación expresa en contrario, tienen las sentencias de la Corte, no afecta las elecciones de diputados cumplidas en el mes de octubre de 2000.

4.2. Habiendo encontrado la Corte que la norma acusada debe declarase inexequible por contrariar lo dispuesto en los artículos 157 y 158 de la Constitución, prescinde del análisis de los demás cargos.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

R E S U E L V E :

Primero: Declarase la INEXEQUIBILIDAD del artículo transitorio de la Ley 617 de 2000.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 18 del Decreto 2067 de 1991, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-920/01

Como quiera que en relación con las Sentencias C-540 y 579 del presente año en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó su voto, en esta ocasión, en relación con la Sentencia C-920 de 29 de agosto de 2001, en razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional.

Como en este caso, adicionalmente considero que por las razones expuestas en la parte motiva de la Sentencia C-920 de 29 de agosto de 2001, el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000 es inconstitucional, a las que ya se adujeron para considerar inexequible dicha ley, se suman los nuevos argumentos expuestos y, por ello, comparto la decisión de inexequibilidad de la norma acusada.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-920/01

Referencia: expediente D-3427

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a aclarar mi voto, por las mismas razones que expuse en los correspondientes salvamentos contenidos en las sentencias C-540, C-579 y C-837 del presente año.

fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Aclaración de voto a la Sentencia C-920/01

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Expedición (Aclaración de voto)

ORGANIZACION DEL ESTADO-Caracterización (Aclaración de voto)

Como formas caracterizadas de organización estatal pueden señalarse las del Estado Federal, el Estado Unitario y el Estado Autonómico.

ESTADO FEDERAL-Caracterización (Aclaración de voto)

ESTADO AUTONOMICO-Caracterización (Aclaración de voto)

ESTADO UNITARIO-Caracterización/ESTADO UNITARIO Y ENTIDADES TERRITORIALES-Ambitos de acción (Aclaración de voto)

ESTADO AUTONOMO Y ESTADO UNITARIO-Distinción (Aclaración de voto)

Mientras el sistema español prevé una autonomía de carácter político, en la cual las Comunidades Autónomas tienen su propio estatuto y están dotadas de facultades legislativas; en nuestro sistema esta autonomía es de carácter administrativo, ya que la facultad de legislar se radica de manera exclusiva en la Rama legislativa.

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Parámetro de actuación del legislador ordinario (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Carácter relativo (Aclaración de voto)

La Corte ha sido enfática en destacar el carácter relativo de la autonomía de las entidades territoriales, señalando que la gestión de sus intereses, reconocida en el artículo 287 superior, debe ejercerse siempre de acuerdo con la ley.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Sujeción a la Constitución y la ley (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Materias reservadas (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Régimen de creación de nuevos departamentos (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Fijación de número de diputados por Departamento (Aclaración de voto)

Corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial establecer las condiciones para la creación de los Departamentos, así como su régimen jurídico básico, dentro del cual, se agrega ahora, se encuentran las pautas para la fijación del número de diputados por Departamento.

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Garantía de la autonomía (Aclaración de voto)

La exigencia del trámite de ley orgánica para la regulación de ciertos aspectos del ordenamiento territorial, se ha previsto en la Carta como un factor de garantía de la autonomía de las entidades territoriales. Si bien conforme al modelo de Estado que impera en Colombia, las competencias de las entidades territoriales, y en general su autonomía, deben desenvolverse dentro del ámbito de la ley, ésta, a su vez, se encuentra condicionada, como es natural, por lo que la propia Constitución dispone en materia de régimen de las entidades territoriales, pero, también, por los condicionamientos que se establezcan en la legislación orgánica de ordenamiento territorial. En este sentido la Corte expresó que "... esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales.

LEY ORGANICA-Características (Aclaración de voto)

DIPUTADO-Competencia para fijación del número (Aclaración de voto)

La fijación del número de diputados para cada una de las Asambleas Departamentales es, en principio, función de la ley ordinaria. Tal conclusión se deriva, en ausencia de expresa atribución de competencia en la Constitución, de la competencia general del legislador para expedir el régimen de los órganos constitucionales y el marco para el desarrollo de la autonomía de los entes territoriales, y encuentra su asidero más claro en la capacidad del legislador para crear Departamentos, función que se desarrolla mediante leyes ordinarias. Para la fijación del número de diputados por Departamento, el legislador ordinario debe obrar de acuerdo con las condiciones y los criterios que para el efecto se establezcan en la legislación orgánica de ordenamiento territorial. Resulta claro para la Corte que el principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales impide que la fijación del número de diputados por Departamento pueda hacerse por el legislador, en ejercicio incondicionado de su potestad de configuración y sin sujeción a expresos criterios que se hayan establecido, o en la Constitución, o en la ley orgánica de ordenamiento territorial.

OMISION LEGISLATIVA EN LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Expedición (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3427

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000.

Actor: Omar Alirio Lemus Murcia.

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el acostumbrado respeto, no obstante que comparto el sentido de la decisión de la Corte y los argumentos que se esgrimieron para adoptarla, estimo que la razón fundamental por la cual la disposición acusada ha debido declararse inexequible estriba en el desconocimiento del régimen constitucional de las leyes orgánicas de ordenamiento territorial, al que debía, necesariamente, sujetarse la actuación legislativa orientada a fijar el número de diputados

por Departamento.

Considero que siendo ello así y con el propósito de fijar jurisprudencialmente el concepto de ley orgánica de ordenamiento territorial, como un elemento de seguridad jurídica, la Corte debió pronunciarse sobre ese particular, para llamar la atención, una vez más, sobre la necesidad de que el legislador expida la ley o las leyes que de acuerdo con la Constitución deben gobernar la organización y funcionamiento de las entidades territoriales.

Por las anteriores razones presento a continuación, a manera de aclaración de voto, las consideraciones que hacían parte de la ponencia inicial, pero cuyo estudio no se abordó por la Corte.

1. Competencia para la fijación del número de diputados en las Asambleas Departamentales.

A diferencia de la Constitución anterior1, la Constitución de 1991 no establece de manera expresa, ni el criterio que debe tenerse en cuenta para fijar el número de diputados por Departamento, ni a qué órgano del Estado corresponde dicha función. Sin embargo, encuentra la Corte que en un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Artículo 1º C.P.), es claro que, en principio, tal función es competencia del legislador. Así se desprende, de manera específica, de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 150 de la Constitución, conforme al cual: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.", en consonancia con el artículo 297 de la Carta que dispone que "[e]l Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial…".

Quien tiene asignada la competencia para crear un Departamento, tiene, necesariamente, la de establecer la organización básica de sus órganos constitucionales. Así se desprende, también, del análisis del artículo transitorio 39 de la Constitución, mediante el cual se revistió

de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que mediante decretos con fuerza de ley, se asegure la debida organización y el funcionamiento de los departamentos eregidos como tales por la Constitución.

Para dilucidar la manera como tal competencia debe ejercerse, estimo necesario hacer referencia al tipo de Estado que consagra la Constitución colombiana, por contraste con otros que han sido identificados por la doctrina en punto de la distribución del poder entre las autoridades centrales y las regionales o locales.

2. Caracterización del modelo de autonomía territorial

Como formas caracterizadas de organización estatal pueden señalarse las del Estado Federal, el Estado Unitario y el Estado Autonómico.

En el Estado Federal cada una de sus entidades componentes tiene, con algunas limitaciones, los atributos que se predican del Estado. En ese contexto cada uno de los Estados miembros tiene su propia Constitución y, dentro del marco establecido por la Constitución Federal, capacidad legislativa. En ese modelo es claro que la organización del poder en los entes territoriales corresponde, en general, a los respectivos Estados miembros, a través de sus propias Cartas Constitucionales y sus leyes. Al definir la Constitución colombiana, en su artículo 1, a Colombia como un Estado organizado en forma de República unitaria, rompe los nexos conceptuales con el Estado Federal.

Cosa distinta ocurre con el Estado autonómico, en la medida en que el propio artículo 1º de la Carta, a la calificación de Colombia como República unitaria agrega las connotaciones de descentralización y de autonomía de sus entidades territoriales. Ello hace necesario realizar un balance entre esos dos extremos: El modelo de Estado unitario con descentralización administrativa, por un lado, y las condiciones de autonomía de las entidades territoriales, por el otro.

El antecedente más próximo en cuanto a los alcances y el significado del Estado autonómico se encuentra en la constitución española de 1978, en cuyo artículo primero se dispone: ”La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. De esta manera,

el constituyente Español, abrió paso a un nuevo modelo de organización territorial, que se ha considerado como expresión intermedia entre el Estado federal y el Estado unitario.

No obstante la similitud del citado artículo de la Constitución española con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución colombiana, lo cierto es que en Colombia el modelo de Estado no es el autonómico, sino el unitario, calificado, sin embargo, por un especial régimen de autonomía de las entidades territoriales. Para establecer los criterios que permiten diferenciar los ámbitos de acción del estado unitario de los que corresponden a los entes territoriales, resulta útil realizar un contraste entre los dos modelos.

En el Estado autonómico, para el caso español, el "derecho a la autonomía", se reconoce a partir del desarrollo de verdaderas comunidades territoriales con rasgos culturales e históricos propios. En el caso colombiano, el modelo presupone la unidad, a partir de la cual crea unas divisiones político-administrativas, y reafirma la permanencia del modelo de la centralización política y descentralización administrativa, al que nutre con el nuevo concepto de la autonomía de los entes locales, efectuando la salvedad relativa a que ésta se ejercerá siempre "de acuerdo con la ley"2, expresión, precisamente, del principio unitario.

El modelo autonómico determina claramente las competencias que corresponde ejercer al Estado y a las Comunidades Autónomas, las cuales están dotadas de potestad legislativa. En España, en esta materia, se consagra una cláusula general de competencia en desarrollo de la cual "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de los respectivos estatutos" 3.

En el modelo colombiano, se reconoce autonomía a los entes territoriales para gestionar sus intereses (Artículo 287 de la Constitución Política), pero dentro del marco de la Constitución y la ley, y se defiere a una ley orgánica la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, las cuales, éstas últimas, carecen de facultades legislativas y ejercen sus facultades normativas a través de la expedición de actos administrativos (ordenanzas y acuerdos), con sujeción a la ley.4 En este caso, la cláusula general de competencia corresponde al legislador, por cuanto en ausencia de expreso señalamiento constitucional sobre la existencia de una competencia territorial autónoma, debe entenderse que la materia queda sometida a la regulación legislativa.

De lo anterior se desprende, que mientras las Comunidades Autónomas tienen un amplio margen de acción en aquellas materias, o que la Constitución les ha asignado como propias (Artículo 148 Constitución Española), o que, ante el silencio constitucional, les sean atribuidas por los estatutos autonómicos; las entidades territoriales en la Constitución de 1991 ven siempre limitado el ejercicio de su autonomía al ámbito de competencias que les haya sido atribuido por la Constitución, las cuales deben ejercer con sujeción a la ley. Así mientras que en el Estado español la Constitución y los Estatutos (norma básica de las Comunidades Autónomas) encabezan el sistema de fuentes5, en el caso Colombiano las normas expedidas por las asambleas y Concejos, ocupan una posición subordinada a los mandatos de la ley, ya que son sólo actos administrativos.

En conclusión, puede afirmarse que, mientras el sistema español prevé una autonomía de carácter político, en la cual las Comunidades Autónomas tienen su propio estatuto y están dotadas de facultades legislativas; en nuestro sistema esta autonomía es de carácter administrativo, ya que la facultad de legislar se radica de manera exclusiva en la Rama legislativa de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 113 y 114 de la Constitución de 1991.

3. La autonomía de las entidades territoriales

La Corte ha sido enfática en destacar el carácter relativo de la autonomía de las entidades territoriales, señalando que la gestión de sus intereses, reconocida en el artículo 287 superior, debe ejercerse siempre de acuerdo con la ley. Al respecto ha resaltado:6

“La autonomía dentro del esquema de un Estado unitario tal y como lo definió el Constituyente al Estado Colombiano, ha de entenderse como la facultad que se reconoce a los entes territoriales para manejar su intereses, a través de autoridades propias, siempre y cuando se respeten los lineamientos establecidos por la Constitución y la ley, que si bien no puede desconocer que son las autoridades territoriales las que deben regular sus asuntos, sí puede establecer unos marcos de referencia para el ejercicio de las funciones que han de cumplir cada uno de los órganos de gobierno de los entes territoriales, teniendo en cuenta las competencias que, expresamente, determinó el Constituyente en favor de aquellas”

El carácter relativo de la autonomía de las entidades territoriales en el sistema colombiano, se confirma si se analizan con detenimiento las disposiciones del Titulo XI de la Constitución,

en el cual se desarrolla el tema de la organización territorial. El artículo 287 establece que la autonomía de la cual gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses debe ejercerse siempre con sujeción a la Constitución y la ley. Por su parte, el artículo 298 Superior destaca la autonomía de que gozan los Departamentos para la administración de los asuntos seccionales de acuerdo con lo establecido en la propia Constitución y con la regulación que de sus atribuciones se haga en la ley. Ese artículo resalta el carácter eminentemente administrativo de las funciones ejercidas por los Departamentos en su calidad de intermediarios entre la Nación y el municipio.

Se tiene, entonces, que conforme a la Constitución, la autonomía de las entidades territoriales se desarrolla en los términos de la ley. Sin embargo, en esta materia, la ley puede ser ordinaria u orgánica, y la propia Carta distingue, o permite distinguir, las materias que corresponde desarrollar al legislador ordinario de aquellas que son propias de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

4. La ley orgánica de ordenamiento territorial

La Corte ha señalado que el contenido general de la legislación orgánica territorial es parcialmente indeterminado, y está, por consiguiente, sujeto a interpretación, al punto de que, incluso, "… teniendo en cuenta la libertad de configuración del Congreso, es admisible que, dentro de ciertos límites, la propia legislación orgánica defina su alcance en relación con el ordenamiento territorial."7 Ello impone, ha señalado la Corte, que para efecto del control constitucional se realice "… una interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las definiciones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica."8

En ejercicio de tal interpretación sistemática, la Corte ha encontrado que resulta más apropiado hablar de legislación orgánica de ordenamiento territorial, en la medida en que no es necesario que todas las materias sobre las que es imperativo legislar por esa vía estén reunidas en una sola ley, que sería la ley orgánica de ordenamiento territorial.

La Corte, en la Sentencia C-600A de 1995 citada, identificó las siguientes materias como asociadas a la legislación orgánica territorial:

"… de un lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts. 1º, 150 ord. 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts. 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288) ."

A su vez, en Sentencia C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) la Corte avanzó en la clasificación de las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley orgánica, al diferenciar dos grandes grupos temáticos, el primero que tiene que ver con la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y el segundo, que permite distinguir "…aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución defiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos, sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial." Dijo también la Corte en esa oportunidad, que la interpretación sobre las materias que están sujetas a reserva de ley orgánica debe hacerse con criterio restrictivo: "Como se mencionó anteriormente, los asuntos materia de ley orgánica se encuentran determinados de manera expresa en la Constitución. No puede, entonces, suplantarse la voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a asuntos que él no consideró necesario deferir a este tipo de leyes." Sin embargo, ello no obsta para que, a partir de la interpretación de las normas constitucionales expresas sobre la materia, pueda delimitarse por el intérprete el alcance de la reserva.

Entre las materias especiales del segundo grupo se encuentra el régimen de creación de nuevos departamentos, que a diferencia de lo que ocurre con los municipios, debe expedirse mediante ley orgánica. Dijo la Corte:

“En cuanto a los departamentos, el Constituyente de 1991 eliminó la fórmula utilizada por la Constitución de 1886, en la cual se establecían desde la propia Carta los requisitos para que un territorio se convirtiera en departamento, y se optó por deferir a la ley orgánica la determinación de los requisitos y condiciones para la creación de estos entes locales. El Constituyente buscó dotar de estabilidad el régimen de la creación de nuevos departamentos, y en vista de la ‘desconstitucionalización’ de los requisitos para el surgimiento de los mismos, confió al legislador orgánico la determinación de su régimen jurídico.”9

Se tiene, entonces que, conforme a la jurisprudencia, corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial establecer las condiciones para la creación de los Departamentos, así como su régimen jurídico básico, dentro del cual, se agrega ahora, se encuentran las pautas para la fijación del número de diputados por Departamento.

Agregó la Corte en esa oportunidad:

“En esas condiciones, si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287).” 11

Este esquema de distribución competencial permite que, sin la rigidez propia de la Constitución, la regulación por la ley de ciertos temas que pueden resultar particularmente sensibles para los entes territoriales, en cuanto que tocan con su autonomía, esté sometida a las condiciones que para el efecto se establezcan en una ley orgánica, la cual tiene mayor

estabilidad y “visibilidad” ciudadana.

5. Características de las leyes orgánicas

Desde la perspectiva formal, las leyes orgánicas se diferencian de las ordinarias, únicamente en la exigencia, para su aprobación, de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (C.P. Art. 151). Sin embargo la Corte, en diversos pronunciamientos ha ido perfilando los contornos de este tipo de leyes, tanto en cuanto hace a su régimen general, como a las particularidades que se derivan de las materias que, en cada caso, sean objeto de regulación por esa vía especial.

A ese efecto, la Corte, en Sentencia C-540 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), señaló que las norma orgánicas, además de cumplir con los requisitos exigidos por la legislación ordinaria, debe cumplir con algunas exigencias adicionales: la primera de ellas, relativa al ámbito material, es decir, que sólo podrán tramitarse como ley orgánica aquellas normas que desarrollen la temática consagrada en el artículo 151 superior, en cuanto al aspecto procedimental, estas leyes requieren para su aprobación de los votos de la mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras, y por último debe aparecer de forma manifiesta la intención del legislador de tramitar este tipo de leyes.

Dentro del marco jurisprudencial que se ha fijado en torno a los conceptos de autonomía territorial y ley orgánica de ordenamiento territorial, se procede al análisis de los cargos que se habían planteado frente al artículo transitorio de la Ley 617 de 2001.

6. La fijación del número de diputados en las Asambleas Departamentales

Con base en las anteriores consideraciones es posible concluir:

a. La fijación del número de diputados para cada una de las Asambleas Departamentales es, en principio, función de la ley ordinaria.

Tal conclusión se deriva, en ausencia de expresa atribución de competencia en la Constitución, de la competencia general del legislador para expedir el régimen de los órganos constitucionales y el marco para el desarrollo de la autonomía de los entes territoriales, y encuentra su asidero más claro en la capacidad del legislador para crear Departamentos, función que se desarrolla mediante leyes ordinarias. (Art. 297 C.P.)

b. Para la fijación del número de diputados por Departamento, el legislador ordinario debe obrar de acuerdo con las condiciones y los criterios que para el efecto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150 numeral 4º y 297 de la Constitución, se establezcan en la legislación orgánica de ordenamiento territorial. Así se puede concluir de lo expresado en las sentencias C-600A de 1995 y C- 579 de 2001, conforme a las cuales, tratándose de los Departamentos, la facultad contenida en el numeral 4º del artículo 150 de la Constitución, sobre las condiciones para la creación de entidades territoriales, debe ejercerse por la vía de la ley orgánica.

Resulta claro para la Corte que el principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales impide que la fijación del número de diputados por Departamento pueda hacerse por el legislador, en ejercicio incondicionado de su potestad de configuración y sin sujeción a expresos criterios que se hayan establecido, o en la Constitución, o en la ley orgánica de ordenamiento territorial.

La fijación de tales criterios encaja precisamente en el concepto de ley orgánica, como quiera que ellos están orientados a guiar y condicionar la labor legislativa en la fijación del número de diputados, esto es a ellos debe sujetarse el ejercicio de la actividad legislativa para ese efecto.(C.P. art. 151)

7. Omisión legislativa en la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

En esas condiciones, si bien la ley que fija el número de diputados tiene el carácter de ordinaria, no está sometida al trámite especial de las leyes orgánicas y por consiguiente no resulta inconstitucional por el sólo hecho de no haberse aprobado con la mayoría calificada que se requiere para éstas, sí resulta inconstitucional si ella ha sido aprobada sin que previamente se haya expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial en la que se fijen las pautas para la fijación del número de diputados.

Cabe preguntar, no obstante lo anterior, si puede entenderse suplido el requisito de sujeción a los parámetros fijados en la ley orgánica de ordenamiento territorial, si la ley que fija el número de diputados por Departamento se expide con la mayoría requerida para el trámite de las leyes orgánicas.

Así, quien intervino en el proceso en representación del Ministro de Hacienda en este

proceso, señalaba que la disposición acusada, si bien no está sujeta al trámite de ley orgánica, fue aprobada con la mayoría requerida para las leyes orgánicas y citaba, para sustentar su afirmación, por un lado, la ponencia para primer debate del respectivo proyecto de ley en el Senado de la República, conforme a la cual al mismo se le dará el trámite de ley orgánica, y, por otro, el acta de la sesión en la cual el proyecto fue aprobado en la Cámara de Representantes y en la cual la "Secretaría deja constancia de que los artículos que tienen que ver con materia de ley orgánica fueron aprobados por mayoría absoluta".

Sobre el particular cabe señalar, en primer lugar, que no basta que una norma se apruebe con mayoría que supere la de la mitad más uno de los votos de los miembros de una y otra Cámara para que ella se entienda como orgánica, sino que es necesario que se cumplan los demás requisitos que han sido identificados para dicho tipo de normas. Aceptar lo contrario daría lugar, por una parte, a que por el solo hecho de aprobarse por una mayoría especial se le de el carácter de orgánico a aquello que conforme a la Constitución no lo tiene. Por otra parte, se desnaturalizaría la institución si se aceptase, que a posteriori, en cualquier momento después de aprobada una ley, pudiese decirse que uno o varios de sus artículos, o toda la ley, tiene el carácter de orgánico, bastando para ello con verificar si las normas en cuestión se aprobaron con la mayoría especial. Si se trata de establecer una supralegalidad, la misma debe ser expresa, de manera que el legislador ordinario sepa a que normas debe sujetarse para el ejercicio de la función legislativa.

Por ello la jurisprudencia ha encontrado necesario que las leyes orgánicas de manera expresa reciban el trámite de tales. Así se desprende de lo señalado por la Corte en torno a la necesidad de que dentro del trámite exista el "… propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo…". 12

Si bien es cierto que en la ponencia citada se manifiesta que la ley se tramitará como orgánica, también lo es que allí se identificaban las normas que por su contenido material requerían ese tratamiento. La Ley 617 de 2000, tal como fue aprobada, no incluye el artículo acusado entre aquellos que se identificaron como propios de ley orgánica y por consiguiente no puede entenderse que el mismo recibió el trámite de tal.

Se estima, por otro lado, que resulta irrelevante establecer si la norma acusada se aprobó con la mayoría especial requerida para las leyes orgánicas, puesto que así como existe una

reserva de ley orgánica, la ley orgánica está reservada a ciertas materias. Y no puede el legislador darle el carácter de orgánico a aquello que conforme a la Constitución debe regularse por la vía ordinaria.

No puede entenderse que se aprobó como ley orgánica el artículo transitorio que hace relación a la fijación del numero de diputados porque ello es materia de ley ordinaria. Tampoco cabe pensar que si así hubiese ocurrido, por esa sola razón, el artículo demandado debiese declararse inexequible. Simplemente la aprobación que del mismo se haga con una mayoría especial, no tiene la virtud de alterar su naturaleza de disposición de ley ordinaria.

Y si, en cualquier caso, la norma debe considerarse como ley ordinaria, no resulta admisible pensar que la circunstancia de haberse aprobado por mayoría especial permite pretermitir la referencia a los criterios que para la fijación del número de diputados por Departamento debe establecer la ley orgánica de ordenamiento territorial.

La norma es, por las anteriores consideraciones, contraria a la Constitución.

8. La omisión legislativa y el carácter transitorio de la disposición acusada

El legislador, al expedir la Ley 617 de 2000 fue consciente de que la fijación del número de diputados por Departamento, debía sujetarse a lo que sobre el particular se dispusiese en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o la que regule el régimen departamental, que, se observa, al menos en este aspecto, tendría, también, el carácter de orgánica. Por esa razón le dio a la norma acusada el carácter de transitoria.

Le asistía razón al demandante cuando afirmaba que no bastaba con decir que una norma tiene carácter transitorio para que puedan pretermitirse las exigencias del régimen de las leyes orgánicas, en este caso, la necesidad de que previamente, la legislación de ordenamiento territorial hubiese fijado las pautas para la fijación del número de diputados por Departamento.

Varios de los intervinientes coincidieron en afirmar que la disposición acusada debía evaluarse a la luz de los objetivos que persigue la ley de la que hacía parte, los cuales, a su vez, son desarrollo de disposiciones, e incluso, de imperativos constitucionales.

En efecto, señalaban cómo, la disposición acusada se expidió junto con una serie de normas orientadas, en principio a controlar y limitar el gasto de las entidades territoriales, cuyo nivel amenazaba seriamente las finanzas de la Nación. Con ello se buscaba evitar, entre otras consecuencias, la insolvencia generalizada de los fiscos territoriales, el mayor endeudamiento público como producto de la acumulación de déficit en las finanzas territoriales, el debilitamiento de la capacidad financiera local y de la capacidad del nivel nacional para mantener la estabilidad macroeconómica.

Insistían esos intervinientes en que, de manera especial, la Ley 617 de 2000 tiene como objetivo garantizar que la financiación de los gastos corrientes de las entidades territoriales se ampare en ingresos de la misma naturaleza, para que, además de las finalidades macroeconómicas, pueda atenderse de manera regular el pago de las obligaciones de carácter permanente, entre las cuales se encuentran las laborales vinculadas a la atención de los servicios de salud y educación.

Tales objetivos, en cuanto que se encuadran dentro de una política macroeconómica nacional, prevalecerían, como lo ha expresado la Corte, sobre el interés local. Se cita a ese efecto la Sentencia C-478 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) en la que se expresó que "… De manera general, lo unitario, en asuntos que puedan tener incidencia nacional, prima sobre lo autonómico en razón de la necesaria coordinación que tiene que ejercer y por su carácter preeminente en la vida social en su conjunto …".

En síntesis, puede decirse que las consideraciones que llevaron a la expedición de la Ley 617 de 2000, y que conforme a estos intervinientes se aplican al artículo transitorio acusado, tienen que ver con asuntos que comprometen la viabilidad de las entidades territoriales, presupuesto, a su vez, de la descentralización, de la autonomía territorial, y, en últimas, del modelo de Estado por el que optó el Constituyente. Tales objetivos, en su dimensión macro y microeconómica, desarrollan diversos postulados de la Carta Fundamental y su adopción por la ley resultaría consistente con el principio del Estado unitario, sin desconocer el concepto de la autonomía territorial.

Si ese fuese el caso se tendría que la omisión legislativa en la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, impediría al legislador adoptar una medida para la cual, en razón de los objetivos que persigue, está habilitado por otras normas constitucionales. En

esas condiciones, la omisión legislativa se convertiría en un obstáculo para la vigencia de disposiciones de la propia Carta. Ello habría hecho imperativo que la Corte, como lo ha hecho en otras oportunidades, realizase un balance en orden a establecer si la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada tendría por consecuencia una lesión mayor a los postulados de la autonomía territorial, que la que se deriva del hecho de que, de manera transitoria, la ley ordinaria haya fijado el número de diputados por Departamento, sin que previamente se hayan establecido en la ley orgánica de ordenamiento territorial las condiciones para el efecto.

Sin embargo, el examen del trámite de la disposición acusada en el Congreso de la República muestra que ese no es el caso, tal como se ha establecido en el texto de la providencia sobre la que versa esta aclaración.

9. Con base en las anteriores consideraciones, la norma acusada debió declararse inexequible, como en efecto aconteció, y a tal declaración debió, en mi concepto, acompañarse un llamado al legislador para que expida la legislación orgánica de ordenamiento territorial que permita que en éste y en otros casos la actividad del legislador ordinario se desenvuelva dentro de los parámetros que se derivan de la Constitución.

Fecha ut supra.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-920/01

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-No expedición previa para fijación de número de diputados por Departamento (Salvamento de voto)

Referencia. expediente D-3427

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000

Con el debido respeto me permito salvar mi voto respecto del fallo adoptado en el asunto de la referencia, por las razones que me permito exponer en seguida.

La decisión adoptada por la mayoría de la Corporación, estima que la ley ordinaria no puede señalar cuál es el número de diputados que habrá por cada departamento, sin que se expida primero la ley orgánica de ordenamiento territorial que establezca las condiciones y criterios para llevar a cabo dicho señalamiento.

A mi juicio este requisito no emana de la Constitución, que no indica de manera expresa que el legislador ordinario deba estar sujeto a la ley orgánica de ordenamiento territorial para efectos de llevar a cabo el referido señalamiento. Dicha ley orgánica es presupuesto para ejercer la facultad legislativa en lo referente a los términos conforme a los cuales deben ejercerse las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, asunto que no puede ser regulado por la ley ordinaria sin que medie la previa expedición de la ley de ordenamiento territorial que distribuya las competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Art. 288 C.P.) Igualmente, la Constitución exige la expedición previa de la ley orgánica referida, para efectos de decretar mediante ley ordinaria la creación de nuevos departamentos (C.P. Art. 297). Pero de estas circunstancias no puede concluirse que también para la determinación del número de diputados sea menester la previa expedición de la ley orgánica. Ninguna norma superior indica que los criterios para la determinación del número de diputados sean materia de ley orgánica. Ni el numeral 4° de del artículo 150, ni los mencionados artículos 288 y 297 de la Carta, ni ninguno otro, mencionan expresamente que dicha ley orgánica deba incluir ese contenido.

Así pues, el legislador sí tenía competencia para determinar el número de diputados por cada departamento, para lo cual sólo estaba sujeto a los límites máximo y mínimo que le impone el artículo 299 de la Constitución, los cuales fueron respetados. Adicionalmente, el asunto del que trataba la norma acusada guardaba con el resto de la ley una conexidad temática y teleológica evidente. En primer lugar porque el propio título de la Ley 617 de 2000, dentro de la cual se insertaba la disposición, indica que mediante ella se modifica el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, que justamente contiene el Régimen de las Asambleas Departamentales. Pero, adicionalmente, el propósito de dicha ley era, entre otros, racionalizar el gasto público, asunto vinculado con el numero de funcionarios públicos que en calidad de diputados pertenecen a las asambleas departamentales. Evidentemente la racionalización del gasto público en el nivel departamental tiene que ver con la adecuación del número de diputados a la realidad fiscal de dichas entidades territoriales, de manera que las finanzas públicas resulten suficientes no sólo para el pago de las respetivas asignaciones,

sino también de toda la gestión administrativa a su cargo. La norma estaba de acuerdo con los límites presupuestales impuestos por la ley de la cual formaba parte. En tal virtud, el ataque formulado en contra de la disposición por violación del principio de unidad de materia, no estaba llamado a prosperar.

Finalmente, aun admitiendo en gracia de discusión, que para la determinación del número de diputados se requiriera previamente la expedición de la ley orgánica que señalara los criterios para llevar a cabo dicha fijación, ha debido tenerse en cuenta que la norma acusada revestía un carácter transitorio, mientras se expedía el referido ordenamiento orgánico, cuyo trámite legislativo cursa actualmente en el Congreso Nacional, y que buscaba evitar el colapso del régimen democrático en el nivel departamental, por la ausencia de la necesaria determinación normativa del numero de diputados llamados a conformar las asambleas en cada departamento.

Por las anteriores razones me aparto respetuosamente de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

1 El Artículo 185 de la Constitución anterior disponía que "[e]n cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará asamblea departamental, integrada por no menos de quince ni más de treinta miembros, según lo

determine la ley, atendida la población respectiva. (…)”

2 El Art. 137 de la Constitución española reconoce ab initio a las Comunidades Autónomas que se constituyan, el carácter de entes territoriales; en el caso colombiano, aparte de las divisiones tradicionales de departamentos y municipios, el Constituyente ha previsto otras, entre las cuales se encuentran las regiones. Sin embargo, en este caso, el proceso se inicia de acuerdo con el artículo 306, con la unión de dos o más departamentos, que pueden constituirse en regiones administrativas y de planificación, y sólo como un paso posterior, consagra la posibilidad de la conversión de las mismas en entidades territoriales, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial y verificados los requisitos que para el efecto prevea la respectiva ley orgánica. La decisión tomada por el congreso, se someterá a referendum de los ciudadanos de los departamentos interesados.

3 (Artículo 149.3)

4 Esta fórmula se asemeja a la consagrada en la Constitución Española al referirse a los entes locales (provincias y municipios), a los cuales se reconoce autonomía para la gestión de sus intereses (Artículo 137 Constitución Española). El Tribunal Constitucional Español ha definido el concepto de autonomía local afirmando: “Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado: En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo , en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad..” (Sentencia 2 de febrero de 1981).

5 Es preciso aclarar que no obstante las Comunidades Autónomas cuentan con potestad normativa en aquellas materias que señala expresamente el artículo 148 de la CE, el artículo 149 numeral 18 de la Constitución radica en el legislador estatal la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en desarrollo de lo cual el estado Español expidió la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.

7 Sentencia C-600ª de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 Ibid.

9 Sentencia C-579 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

10 Sentencia C-600A de 1995

11 Ibid.

12 Ver página 20 supra, citas Sentencias C-540 de 2001 y C-795 de 2000.